Deutscher Bundestag **Drucksache 16/8926**

16. Wahlperiode 23. 04. 2008

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Dr. Diether Dehm, Monika Knoche, Hüseyin-Kenan Aydin, Dr. Lothar Bisky, Sevim Dağdelen, Wolfgang Gehrcke, Heike Hänsel, Inge Höger, Dr. Hakki Keskin, Michael Leutert, Ulla Lötzer, Dr. Norman Paech, Paul Schäfer (Köln), Alexander Ulrich und der Fraktion DIE LINKE.

zu der zweiten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 16/8300, 16/8917 –

Entwurf eines Gesetzes zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Am 15. Dezember 2001 forderten die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union in der Erklärung von Laeken feierlich eine „Verfassung für die europäischen Bürger“. Diese Erklärung ging von grundlegenden Einsichten in den beklagenswerten Zustand der EU aus: „Die Bürger stehen zweifellos hinter den großen Zielen der Union, sie sehen jedoch nicht immer einen Zusammenhang zwischen diesen Zielen und dem täglichen Wirken der Union. Sie verlangen von den europäischen Organen weniger Schwerfälligkeit und Starrheit und fordern vor allem mehr Effizienz und Transparenz. Viele finden auch, dass die Union stärker auf ihre konkreten Sorgen eingehen müsste und sich nicht bis in alle Einzelheiten in Dinge einmischen sollte, die eigentlich besser den gewählten Vertretern der Mitgliedstaaten und der Regionen überlassen werden sollten. Manche erleben dies sogar als Bedrohung ihrer Identität. Was aber vielleicht noch wichtiger ist: Die Bürger finden, dass alles viel zu sehr über ihren Kopf hinweg geregelt wird, und wünschen eine bessere demokratische Kontrolle.“ Diese Aussage ist heute nach wie vor aktuell. Sie wird auch durch die Verabschiedung des Gesetzes zum Vertrag von Lissabon und eine etwaige Ratifikation des Vertrages nicht überholt.
2. Schon der vom Verfassungskonvent entworfene und nach Änderungen einer Regierungskonferenz am 29. Oktober 2004 in Rom feierlich unterzeichnete Verfassungsvertrag wurde dem hohen Anspruch der Erklärung von Laeken nicht gerecht. Auf Militarisierung und ebenso marktradikales wie unsoziales Wirtschaften ausgerichtet, in seinen Entscheidungsverfahren wenig transparent und demokratisch bot er der Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger keine Möglichkeit der Identifikation, sondern wurde selbst als bedrohlich

empfunden. Deshalb wurde er in Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden abgelehnt. Weitere Ablehnungen waren zu erwarten.

3. Der Verzicht auf eine Verfassung für die immer weiter mit hoheitlichen Funktionen ausgestattete EU und die Art und Weise, wie in einem für die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten undurchschaubaren Prozess und unter weitestgehender Vermeidung von Volksabstimmungen der Vertrag von Lissabon zustande kam, schafft erst recht keine europäische Identität, sondern verstärkt die schon in Laeken festgestellte Entfremdung der Menschen von den Organen und der Politik der EU noch weiter.

4. Der Vertrag von Lissabon ist hinter verschlossenen Türen über die Köpfe der Bürgerinnen und Bürgern hinweg zügig erstellt und durchgesetzt worden. Trotz teilweise erweiterter Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments und einer begrenzten Beteiligung der nationalen Parlamente entspricht der Vertragsinhalt in seiner Gesamtheit nicht den Erfordernissen einer demokratischen, sozialen, friedlichen und umweltbewahrenden europäischen Integration:

   - Die Militarisierung durch Aufrüstungspflichten und weltweit ermöglichte militärische Interventionen gefährden den Frieden nach außen und im Inneren.

   - Die Festlegung auf die Grundsätze eines neoliberalen Finanzmarktkapitalismus und der Verzicht auf Sozialstaatlichkeit ordnen das Wohl der Menschen dem Profitinteresse der Konzerne unter. Die Chance, durch ein Sozialprotokoll der besonders gewerkschafts- und arbeitnehmerfeindlichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) einen Riegel vorzuschieben, wurde bewusst nicht wahrgenommen.

   - Vorgeblich zum Schutz der öffentlichen Sicherheit werden hoheitliche Eingriffe in die Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger zentral ermöglicht ohne erforderliche Gegengewichte und ausreichende parlamentarische Kontrollen.

   - Eine weitere Bürokratisierung der Organe der EU, die weiterhin unzureichende demokratische Willensbildung, vor allem das mangelnde Initiativrecht des Europäischen Parlaments, und die in den meisten Mitgliedstaaten fehlende Mitentscheidung der Bevölkerung über Grundfragen der EU widersprechen demokratischen Grundprinzipien.

5. Wenn trotz dieser schwerwiegenden Bedenken alle Mitgliedstaaten den Vertrag wirksam ratifiziert haben, wird er mit allen Mängeln rechtlicher Ausgangspunkt für die praktischen Auseinandersetzungen um die Politik und weitere Entwicklung der EU sein. Die Parlamente der Mitgliedstaaten können dann von ihren Rechten der Subsidiaritätskontrolle, ohne Illusionen über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, offensiv Gebrauch machen, um die Allmachtsansprüche der Brüsseler Bürokratie öffentlich in Frage zu stellen. Die vermehrten Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments können Ausgangspunkt für stärker als bisher öffentlich geführte Auseinandersetzungen um politische und gesellschaftliche Intereressen, Ziele und Konflikte werden. Die gesellschaftlichen Organisationen, vor allem die Gewerkschaften, und die politischen Parteien in den Mitgliedstaaten sowie ihre europäischen Zusammenschlüsse werden, von den Realitäten des Vertrags von Lissabon ausgehend, weiter die Auseinandersetzungen um eine andere EU führen.

6. Wegen des fehlenden Verfassungscharakters und der verfehlten Regelungen im Einzelnen wird der Vertrag von Lissabon jedoch nicht als für Jahrzehnte unhinterfragbare und unveränderliche Grundlage für die EU und ihre Mitgliedstaaten akzeptiert werden. Der Prozess der europäischen Integration ist nicht abgeschlossen, ihre soziale Ausgestaltung weiter offen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert:

1. Die Bundesregierung soll künftig zügig nach Vorlage von Vorschlägen der Kommission für Gesetzgebungsakte prüfen, ob insoweit die Europäische Union überhaupt zuständig ist und ob die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gewahrt sind. Die Bundesregierung soll Bundestag und Bundesrat unverzüglich schriftlich und detailliert über die Ergebnisse dieser Prüfung unterrichten, damit sie in die Subsidiaritätsprüfung einbezogen werden können.
2. Die Bundesregierung soll nach sorgfältigen Vorarbeiten einen Vorschlag zur Ergänzung des Grundgesetzes vorlegen, nach dem in Fällen, in denen Organe der EU unter Überschreitung der ihnen nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung übertragenen Befugnisse ungerechtfertigt in die vom Grundgesetz gewährleisteten Grundrechte oder in die in den Artikeln 1 und 20 des Grundgesetzes niedergelegten Grundsätze eingreifen, den Betroffenen, der Bundesregierung, den Landesregierungen sowie dem Deutschen Bundestag und seinen Fraktionen der Weg für eine Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht eröffnet wird.
3. Die Bundesregierung soll noch im Jahr 2008 eine Expertenkommission berufen, die bis Ende des Jahres 2009 Vorschläge für das Verfahren der Erarbeitung erneuerter Grundlagen der Europäischen Union vorlegt. Dabei sollen der unerfüllte Auftrag der Erklärung von Laeken aufgegriffen, die neueren Entwicklungen berücksichtigt und ein Vorschlag für den Entwurf eines Memorandums für eine demokratische, freiheitliche, soziale und Frieden sichernde Europäische Union erarbeitet werden. Auch ist vorzusehen, dass über diesen Verfassungsvertrag in allen Mitgliedstaaten schon in der Phase seiner Erarbeitung eine breite zivilgesellschaftliche Meinungsbildung und abschließend Volksabstimmungen stattfinden.
4. Nach einer intensiven, die Bevölkerung, die gesellschaftlichen und politischen Organisationen und die Parlamente breit einbeziehenden öffentlichen Diskussion soll die Bundesregierung die entsprechend überarbeiteten Vorschläge dem Europäischen Rat vorlegen und auf dieser Basis eine Initiative zur Neugestaltung der vertraglichen Grundlagen der EU in Angriff nehmen.

Berlin, den 22. April 2008

Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion

Begründung

1. Der ebenso mühsam wie trickreich zustande gebrachte Kompromiss der Staats- und Regierungschefs über den Vertrag von Lissabon kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass das große Ziel weit verfehlt wurde, die Europäischen Union als demokratisch verfassten Staatenverbund neu zu gestalten und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Bürgerinnen und Bür-

ger in ihr nicht mehr eine Bedrohung ihrer Identität sehen, sondern die Möglichkeit einer zusätzlichen europäischen Identität finden können.

- Die Akzeptanz hoheitlicher Befugnisse durch die Menschen erfordert eine Verfassung, die diese Befugnisse begründet und begrenzt. Durch scheinbar technische hochkomplizierte und nicht überschaubare Regelungen kann eine die Legitimität begründende Verfassung nicht ersetzt werden. Das gilt auch für den Staatenverbund Europäische Union und gewinnt in dem Maße an Bedeutung, in dem auf die EU immer mehr hoheitliche Befugnisse übertragen wurden.
- Akzeptanz und Identifikation erfordern eine durch die Verfassung in Regeln gefasste demokratische Legitimation. Daran fehlt es der Europäischen Union auch nach den Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon weitgehend.
- Eine wirkliche demokratische Legitimation durch eine europäische Verfassung erfordert, dass sie in allen Mitgliedstaaten durch Volksabstimmung gebilligt wird.
- Die Billigung einer Verfassung für die EU durch Volksabstimmungen setzt jedoch voraus, dass die in ihr festgelegten politischen Ziele und Instrumente den Interessen der Menschen dienen und nicht gegen sie gerichtet sind. Dem wird der Vertrag von Lissabon in weiten Teilen nicht gerecht.
- Die Zukunft der Europäischen Union hängt davon ab, dass es gelingt, eine europäische Verfassung zu schaffen, die die Mängel der bisherigen vertraglichen Grundlagen überwindet.

2. Der Vertrag von Lissabon hat die mit dem Maastricht-Vertrag eingeleitete Militarisierung nicht rückgängig gemacht, sondern bestätigt und weiter vorangetriebenen. Gerade in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) liegt ein Großteil der Neuerungen des Vertrags (Artikel 21 bis 43 EUV, Artikel 222 AEUV).

   - Ein entscheidender Schritt in Richtung auf eine weitere Militarisierung der EU erfolgt durch die massive Ausweitung der so genannten Petersberg-Aufgaben: Bei weltweiten Missionen, die „Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung", „gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen", „Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung" sowie „Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten" umfassen, soll die EU künftig auch außerhalb ihres Territoriums auf „zivile und militärische Mittel zurückgreifen" können (Artikel 43 Abs. 1 Satz 1 EUV). Am schwersten wiegt die Bestimmung, dass „mit allen diesen Missionen […] zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden" kann und darüber hinaus sogar „die Unterstützung für Drittländer bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet" vorgesehen ist. Damit wird eine Option zur militärischen Terrorbekämpfung eröffnet (Artikel 43 Abs. 1 Satz 2 EUV), ohne dass auch nur annähernd geklärt wird, was als „Terror" zu verstehen ist. Die angebliche Bekämpfung des Terrors kann zum Vorwand für weltweite militärische Auseinandersetzungen um die Energie- und Rohstoffversorgung werden.
   - Auch hat eine ausdrückliche Aufrüstungsverpflichtung Eingang in den Vertragstext gefunden: „Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern." (Artikel 42 Abs. 3 EUV).

- Die bereits im Juli 2004 erfolgte Einrichtung einer „Europäischen Verteidigungsagentur“ wird jetzt als Instrument zur „Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung“ und „zur Stärkung der industriellen und technologischen Basis des Verteidigungssektors“ vertraglich festgeschrieben (Artikel 42 Abs. 3, Artikel 45 EUV).
- Für militärisch besonders „anspruchsvolle“ Mitgliedstaaten wird die Möglichkeit eröffnet, sich gesondert in einer „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ zusammenzuschließen und so ein dominierendes militärisches Kerneuropa zu bilden. Damit wird zugleich ein Primärrechtsrahmen für die verstärkte Entsendung von EU-Battle-Groups geschaffen (Artikel 42 Abs. 6, des Protokolls (Nr. 10) über „Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“).
- Im Vertrag von Lissabon wird die völkerrechtliche Bindung des außen- und sicherheitspolitischen Handelns der EU an die Charta der Vereinten Nationen auf deren Grundsätze beschränkt. Diese Bindung umfasst also nicht die eine explizite Verpflichtung auf das gesamte Kapitel VII der UN-Charta („Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen“) und die in ihm enthaltenen Verfahrensvorschriften. Damit besteht die Gefahr, dass ein Raum für militärische Auslandseinsätze auch außerhalb von Artikel 51 (Recht auf Selbstverteidigung) der Charta eröffnet wird und Kriege der EU ohne UN-Mandat (Artikel 3 Abs. 5, Artikel 21 Abs. 1 und 2, Artikel 42 Abs. 1 des Protokolls (Nr. 10) über „Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“) ermöglicht werden.
- Neue Vorschriften im Vertrag von Lissabon begründen ein zusätzliches Kompetenzwirrwarr in der EU-Außenpolitik mit dem „Doppelhut“ des „Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ und den außenpolitischen Kompetenzen der EU-Kommission und des neuen Präsidenten des Europäischen Rates. Zugleich erfolgt eine weitere Zentralisierung von außenpolitischen Entscheidungen auf der Ebene der EU. Die institutionelle Vermischung von Außen- und Sicherheitspolitik wird verstärkt (Artikel 15 Abs. 2, 5, 6, Artikel 18 EUV). Sie steht im Gegensatz zu Festlegungen im Grundgesetz und zu rechtsstaatlichen Grundsätzen.
- Zum ersten Mal eröffnet der Vertrag von Lissabon die Möglichkeit, einen eigenständigen permanenten EU-Militärfonds – im Vertrag von Lissabon „Anschubfonds“ genannt – aufzustellen, aus dem auch operative Militärausgaben beglichen werden können (Artikel 41 Abs. 3 EUV). Damit sind eine weitere Steigerung von Militärausgaben und eine Erleichterung von EU-Militärinterventionen verbunden. Eine parlamentarische Kontrolle für diesen neuen Militärhaushalt ist nicht vorgesehen.
- Der Vertrag von Lissabon sichert die institutionelle Zusammenarbeit im militärischen Bereich von EU und NATO primärrechtlich ab. Auf die „Berlin-Plus-Vereinbarungen“ vom 17. März 2003, die der EU einen Rückgriff auf die militärischen Kapazitäten der NATO ermöglichen und die sicherheitspolitische Zusammenarbeit detailliert regeln, wird im Vertrag ausdrücklich Bezug genommen. Dabei geht es um eine „maßgeblichere Rolle der Union im Bereich von Sicherheit und Verteidigung“, die zur „Vitalität eines erneuerten Atlantischen Bündnisses“ beitragen soll (Artikel 42 Abs. 7 EUV, Protokoll (Nr. 10) über „Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“).
- Der Vertrag von Lissabon droht, das Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages bei der Entscheidung über militärische Auslandseinsätze auszuhöhlen. Im Vertrag heißt es, dass „Beschlüsse zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, einschließlich der Beschlüsse über

die Einleitung einer Mission, […] vom Rat einstimmig auf Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik oder auf Initiative eines Mitgliedstaats erlassen“ werden. Die Zustimmung der Bundesregierung im Rat ist nicht an einen Bundestagbeschluss gebunden, sondern wird erst nachträglich eingeholt (Artikel 42 Abs. 4 EUV). In der geänderten Fassung des EU-Vertrags findet sich zudem die Aufforderung, entsprechende nationale Vorschriften an die verkürzte Einsatzzeit der EU-Battle-Groups anzupassen und die „nationalen Beschlussfassungsverfahren“ zu überprüfen (Artikel 42 Abs. 6 EUV, Protokoll (Nr. 10) über „Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“).

- Der Vertrag von Lissabon eröffnet einen primärrechtlichen Rahmen für den Einsatz von Militär im Inneren auf Anforderung eines anderen EU-Mitgliedstaates. Innere und äußere Sicherheit werden in der Solidaritätsklausel vermischt und es wird ein Rechtsrahmen für die Zusammenarbeit aller Sicherheitsdienste, auch der militärischen und geheimdienstlichen, ermöglicht (Artikel 222 AEUV).

3. Der Vertrag von Lissabon ist in seiner Grundtendenz von einem neoliberalen und monetaristischen Politikansatz getragen. Er verankert die absolute Freiheit des Marktes, schreibt die monetaristischen Positionen des Vertrags von Maastricht fest. Von den in Artikel 20 des Grundgesetzes gewährleisteten und nach Artikel 79 Abs. 3 GG unabänderlichen Verfassungsgrundsätzen werden Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ausdrücklich in die Grundwerte der Europäischen Union (Artikel 2 EUV) aufgenommen, nicht aber die Sozialstaatlichkeit.

- Der Verweis auf den freien und unverfälschten Wettbewerb wurde aus den Zielbestimmungen des Vertrages (Artikel 3 EUV) entfernt. Jedoch wurde der unverfälschte Wettbewerb in einem entsprechenden Protokoll bekräftigt (Protokoll (Nr. 27) „Über den Binnenmarkt und den Wettbewerb“) und begründet das Verbot staatlicher Beihilfen in der Industrie- und Strukturpolitik (Artikel 107 AEUV).

- Durch den Vertrag werden die vier Grundfreiheiten im Rahmen eines europäischen Binnenmarkts als ein Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet wird, festgeschrieben. Durch die fehlenden sozialstaatlichen Verpflichtungen werden diese vier Grundfreiheiten als oberste Ausrichtung der Europäischen Union vorrangig festgeschrieben (Artikel 26 Abs. 2 AEUV).

- In diesem Zusammenhang fehlt ein besonderes Sozialprotokoll, wie es die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel angekündigt hatte. Damit hätte auch Fehlentwicklungen in der Interpretation der Grundfreiheiten Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit und Kapitalverkehrsfreiheit durch den Europäischen Gerichtshof entgegengetreten werden können. Wie nötig das wäre, zeigen die aktuellen Urteile des EuGH zum VW-Gesetz [C-112/05] (Abbau des Schutzes vor Übernahmen und Betriebsverlagerungen), in den Fällen „Viking“ [C-438/05] und „Laval“ [C-341/05] (Einschränkungen des Streikrechts) und „Rüffert“ [C-346/06] (niedersächsisches Vergabegesetz: Verbot der Koppelung der Vergabe öffentlicher Aufträge an die Zahlung von üblichen Tariflöhnen).

- Die offene und freie Marktwirtschaft bildet auch den vorrangigen Grundsatz der Wirtschafts- und Währungspolitik (Artikel 119, 120, 127 AEUV). Eine wirtschaftspolitische Gestaltung der Europäischen Union bzw. eine gemischte Wirtschaftsordnung wird damit, anders als im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, bewusst ausgeklammert.

- In der Geldpolitik wird der international unübliche Vorrang der Preisstabilität gegenüber Wachstum und Beschäftigung festgeschrieben (Artikel 127 AEUV). Eine nachfrageorientierte Politik zur Stärkung des Binnenmarktes wird somit verhindert.
- Im Unterschied zu den meisten Notenbanken der Welt kann die Europäische Zentralbank nicht nur ihre Instrumente völlig frei wählen, sie unterliegt in den Zielen ihrer Geldpolitik auch keiner demokratischen Kontrolle (Artikel 130 AEUV).
- Der Vertrag isoliert in Präambel und Grundwerten Rechtsstaatlichkeit von Sozialstaatlichkeit. Selbst der unbestimmte Begriff der sozialen Marktwirtschaft wird unter den Vorbehalt der Wettbewerbsfähigkeit gestellt (Artikel 3 EUV). Die Verträge von Nizza verpflichteten die EU noch auf ein „hohes Niveau des Sozialschutzes“ (Artikel 2 EGV). Der Vertrag von Lissabon spricht hingegen nur noch von der „Gewährleistung eines angemessenen Sozialschutzes“ (Artikel 9 AEUV). Weder die Grundrechtecharta noch die soziale Querschnittsklausel vermögen somit ein sozial gerechtes Verhältnis zwischen den Grundfreiheiten des Binnenmarktes und den Grundrechten der Unionsbürgerinnen und -bürger zu stiften.
- Im Vertrag von Lissabon werden die Außenbeziehungen zu anderen Staaten vor allem durch die Betonung der Interessen der Europäischen Union beschrieben und die EU darauf verpflichtet, dass sie in ihren Beziehungen zur übrigen Welt diese Werte und Interessen schützt und fördert (Artikel 3 Abs. 5 EUV).
- Alle Beschränkungen des Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union werden verboten (Artikel 63 ff. AEUV). Gleichzeitig fehlt jedoch bewusst eine Festlegung über eine Mindestbesteuerung von Kapitalerträgen im Vertrag. Der Vertrag legt vielmehr einseitig fest, dass die Rechte der Mitgliedstaaten, die Vorschriften ihres nationalen Steuerrechts anzuwenden, nicht berührt werden und schreibt damit den zunehmenden Steuerwettlauf nach unten fest (Artikel 65 Abs. 1 Buchstabe a).

4. Mit dem Vertrag von Lissabon sind die Rechtsgrundlagen der Innen- und Justizpolitik sowie das völkerrechtliche Schengen-Abkommen in dem „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ zusammengeführt worden (Artikel 67 ff. AEUV). Diese Vereinheitlichung leidet jedoch am Fehlen eines hinreichenden Grundrechtsschutzes und an gravierenden demokratischen Defiziten.

   - Als Regel für den Erlass neuer Rechtsakte wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren mit Mitentscheidung durch das Europäische Parlament eingeführt (Artikel 81 bis 83, 88 AEUV). Regelungen über die operative Zusammenarbeit im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit unterliegen aber in einem besonderen Verfahren allein der Entscheidung des Rates. Das Parlament wird nur angehört (Artikel 87 Abs. 3 AEUV).
   - Die polizeiliche Zusammenarbeit wird durch die Schaffung neuer Institutionen und durch die Ausweitung exekutiver Kompetenzen auf europäischer Ebene ausgebaut. Mit der Errichtung des „Ständigen Ausschusses“ (AEUV) zur Förderung und Stärkung der operativen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten (Artikel 71 AEUV) besteht die Gefahr, dass das Gebot der Trennung zwischen Polizei und Nachrichtendiensten ausgehebelt wird.

- Die Schaffung eines einheitlichen Rechtsraums durch eine justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen nach dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung (Artikel 82 Abs. 2 AEUV) ist im Hinblick auf die historisch gewachsenen Unterschiede im Rechts- und Justizwesen der Mitgliedstaaten höchst zweifelhaft.
- Wie der individuelle Rechtsschutz gegen rechtswidrige Maßnahmen im Innen- und Justizbereich gewährleistet werden soll, bleibt unklar. Zudem wird dem EuGH hier keine vollständige Kompetenz eingeräumt.
- Die neu kreierte Europäische Staatsanwaltschaft institutionalisiert eine zentrale europäische strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung und hat diese in den einzelnen Mitgliedstaaten durchzusetzen. Ihr Zuständigkeitsbereich kann über die Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU ausgedehnt werden (Artikel 86 Abs. 4 AEUV). An einer europäischen Verteidigung als Gegengewicht zum Schutz Betroffener fehlt es.
- Europol und Eurojust sollen über Operativbefugnisse verfügen. Dieses qualitativ neue institutionelle Gefüge der EU-Innenpolitik bleibt allerdings unkontrolliert: Über die Arbeit des ständigen Ausschusses für operative Zusammenarbeit wird das Europäische Parlament lediglich „auf dem Laufenden gehalten" (Artikel 71 Satz 4 AEUV); eine parlamentarische Kontrolle über Europol und Eurojust und eine gerichtliche Kontrolle über die Europäische Staatsanwaltschaft sind im Vertrag von Lissabon zwar generell vorgesehen, dennoch ist ihre Konkretisierung sekundären Rechtsakten überlassen (Artikel 85, 88 AEUV).
- Die „gemeinsame" Asyl- und Einwanderungspolitik geht mit der Einführung eines „integrierten Grenzschutzsystems", mit der „wirksamen Überwachung des Grenzübertritts an den Außengrenzen" und der „wirksamen Steuerung der Migrationsströme" einher (Artikel 77 f. AEUV).

5. Die institutionellen Reformen des Vertrags von Lissabon haben nicht wirklich zu einer klaren Abgrenzung von Zuständigkeiten und zu mehr Transparenz von Verfahren und Entscheidungen geführt. Trotz einzelner Verbesserungen in dieser Richtung kann auch von einer hinreichenden demokratischen Legitimation des Handelns der Organe der Europäischen Union nicht die Rede sein.

   - Durch den Vertrag werden in erheblichem Umfang neue Zuständigkeiten der EU für den Erlass von Rechtsakten begründet. Trotzdem bleibt die mit dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Artikel 5 AEUV) unvereinbare „subsidiäre Handlungsermächtigung" erhalten und wird sogar gegenüber der vorherigen Regelung (Artikel 308 EGV) vom Bereich des „Gemeinsamen Marktes" auf alle „in den Verträgen festgelegten Politikbereiche" ausgedehnt: „Erscheint ein Tätigwerden der Union […] erforderlich […] und sind die erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Parlaments die geeigneten Vorschriften" (Artikel 352 AEUV).
   - Zwischen Europäischer Kommission, Europäischem Rat und Rat fehlen durchgängige Aufgabenverteilungen und Kompetenzabgrenzungen. Der „Hohe Vertreter für die GASP" wird vom Europäischen Rat gewählt und gehört als Vizepräsident der EU-Kommission mit fünfjähriger Amtszeit an. Zugleich aber hat er den Vorsitz im „Rat für Auswärtige Angelegenheiten" inne (Artikel 18, 27 EUV). Zu seiner Unterstützung wird ein „Europäischer Auswärtiger Dienst" eingerichtet (Artikel 27 Abs. 3 EUV), wobei offen bleibt, ob dieser bei der EU-Kommission oder beim Ratssekretariat angesiedelt wird. Der Europäische Rat wird von seinem von

ihm für zweieinhalb Jahre gewählten Präsidenten geleitet (Artikel 15 Abs. 5 und 6 EUV). Der Vorsitz in dem als Gesetzgebungsorgan in unterschiedlicher fachlicher Zusammensetzung tätigen Rat wird jeweils von einem Vertreter der Mitgliedstaaten nach einem genauer zu bestimmenden Prinzip der gleichberechtigten Rotation wahrgenommen (Artikel 16 Abs. 9 EUV, Artikel 296 Buchstabe b AEUV). Die größere Transparenz durch den Vertrag von Lissabon erschließt sich da nicht unmittelbar.

- Die Fälle, in denen das Europäische Parlament im Rahmen von Rechtsetzungsverfahren nicht nur anzuhören ist, sondern mitentscheiden kann (Artikel 294 AEUV: „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“) sind nicht unbeträchtlich ausgeweitet worden. Ein gradueller Fortschritt ist auch im Zusammenhang mit der „Umsetzung der allgemeinen Handelspolitik“ (Artikel 207 AEUV) und teilweise beim Abschluss internationaler Abkommen (Artikel 218 Abs. 6 Buchstabe a AEUV) festzustellen. Das Europäische Parlament hat aber auch nach dem Vertrag von Lissabon kein Recht zu eigenen Gesetzgebungsinitiativen. Es kann weder für die Schaffung neuer Regelungen noch für die Abänderung oder Aufhebung bestehender ohne einen Vorschlag der Europäischen Kommission gesetzgeberisch tätig werden. Dass das Parlament auch bei der Wahl des Kommissionspräsidenten nur über Vorschläge des Europäischen Rates abstimmen kann, entspricht seiner nach wie vor eingeschränkten Bedeutung. Die begrenzten Befugnisse des Europäischen Parlaments entsprechen insgesamt nicht den Grundsätzen einer parlamentarischen Demokratie.
- Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Maastricht-Urteil (BVerfGE 89, 155) dargelegt, die demokratische Legitimation der von Organen der EU ausgeübten hoheitlichen Gewalt erfolge „zuvörderst“ über die nationalen Parlamente. Mit zunehmender Integration werde das ergänzt durch die „Vermittlung demokratischer Legitimation durch das von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählte Europäische Parlament.“ Seit diesem Urteil sind die Rechtsetzungszuständigkeiten der EU erheblich ausgeweitet, die unmittelbare demokratische Legitimation durch die mitgliedsstaatlichen Parlamente weiter eingeschränkt worden. Die stärkeren Mitwirkungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments können – schon wegen des fehlenden Initiativrechts – das aber nicht ausgleichen.
- Die Rolle, die der Vertrag den nationalen Parlamenten zuweist, ist eher begrenzt: „Die nationalen Parlamente tragen aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei […]“. Konkret erhalten sie die Möglichkeit, die Nichtbeachtung des Grundsatzes der Subsidiarität zu rügen und dagegen vor dem Europäischen Gerichtshof zu klagen (Artikel 12 EUV). Im Übrigen haben die nationalen Parlamente bestimmte Informationsrechte (Artikel 70, 71, 81 AEUV) und erst noch durch sekundärrechtliche Verordnungen festzulegende Mitwirkungsrechte (Artikel 85, 88 AEUV) im Bereich der Innen- und Justizpolitik.
- Die häufig gelobte demokratische Partizipation der Bürgerinnen und Bürger stellt kein wesentliches Element der Demokratisierung dar: Mit einer Initiative von einer Million Unionsbürgerinnen und -bürgern kann die EU-Kommission aufgefordert werden, Vorschläge für bestimmte Rechtsakte zu unterbreiten. Die Europäische Kommission wird dadurch aber zu nichts verpflichtet (Artikel 11 Abs. 4 EUV).



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333